

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

## **Sanções aplicadas a fornecedores e licitantes da UTFPR Câmpus Ponta Grossa**

Jefferson da Silva Prado (UTFPR) [prado@utfpr.edu.br](mailto:prado@utfpr.edu.br)

João Mansano Neto (UTFPR) [mansano@utfpr.edu.br](mailto:mansano@utfpr.edu.br)

### **Resumo:**

As participações das empresas nas licitações e contratos do governo federal nem sempre acabam de maneira positiva, pois o cometimento de alguma irregularidade pode trazer sanções que variam desde uma simples advertência, até a impossibilidade de voltar a trabalhar com uma instituição pública, além de multa. Através de Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) e a publicação de diretrizes para o processo de sancionamento das empresas, ficou claro que os gestores não podem abster-se da aplicação dessas sanções. Como coleta de dados para uma pesquisa descritiva, com uso de observação participante e análise documental, foi realizado um levantamento sobre as sanções aplicadas, em 2016 e 2017, pelo Câmpus Ponta Grossa da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), a irregularidades cometidas por fornecedores e licitantes. Os resultados, comparados anualmente em forma de porcentagem, demonstraram: i) que dois terços dos processos são resultantes de irregularidades cometidas durante a licitação; ii) que houve agravamento nas sanções aplicadas de um ano para o outro; iii) que sanção com aplicação de multa passou a ser mais utilizada; iv) que houve mais inscrições em dívida ativa em consequência da inadimplência das multas aplicadas. As conclusões sugerem que um detalhamento maior na cláusula de sanções pode ser benéfico tanto ao câmpus, quanto aos fornecedores.

**Palavras-chave:** Processo Administrativo Sancionador, Irregularidade na licitação, Sanções.

## **Sanctions applied to suppliers and bidders of UTFPR Câmpus Ponta Grossa**

### **Abstract**

The participation of companies in bids and contracts of the federal government does not always end in a positive way, as the committing of some irregularity can bring penalties ranging from a simple warning, to the impossibility of returning to work with a public institution, in addition to a fine. Through the Judgment of the Tribunal de Contas da União (TCU) and the publication of guidelines for the process of sanctioning companies, it was clear that managers can not refrain from applying these sanctions. As a data collection for a descriptive research, with the use of participant observation and documentary analysis, a survey was carried out on the sanctions applied in 2016 and 2017 by Campus Ponta Grossa of the Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), to irregularities committed by suppliers and bidders. The results, compared annually as a percentage, showed: i) that two thirds of the cases are the result of irregularities committed during the bid; ii) that there was a worsening of the sanctions applied from one year to the next; iii) that sanction with application of fine has become more used; iv) that there were more registrations in active debt as a consequence of the default of the fines applied. The findings suggest that greater detailing in the sanctions clause can be beneficial to both campuses and vendors

**Key-words:** Sanctioning Administrative Procedure. Irregularity in the bidding. Penalties.

---

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

## 1 Introdução

A administração pública brasileira vem passando por um momento totalmente singular em sua história, com casos de corrupção vindo à tona, investigações, delações e prisões. Não à toa, isso deve se refletir no comportamento de muitos servidores públicos, de modo que estejam sempre agindo dentro da legalidade necessária ao cumprimento de suas funções.

Falando em funções, as “estrelas” de todo o “*show* da operação Lava Jato” são os contratos firmados para a execução de serviços com interesse público, os quais, mesmo decorrentes de licitação, ainda assim foram, de alguma forma, burlados.

A licitação é o procedimento instituído por lei que visa garantir a observância da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública nas compras e contratação de obras e serviços (BRASIL, 1993). É um procedimento bastante burocrático e normatizado.

Dentre as diversas modalidades licitatórias, o Pregão em sua forma eletrônica é, sem dúvida, a que mais se destaca, devido seu uso ter sido instituído como preferencial na aquisição de bens e serviços comuns, portanto é de praxe que seja a modalidade mais utilizada.

O Pregão Eletrônico não só agilizou o procedimento licitatório, ao inverter as fases de disputa de lances e habilitação, como também possibilitou maior concorrência na disputa de preços, já que facilitou a participação de empresas de todas as partes do país em qualquer licitação promovida por essa modalidade, já que tudo é feito pela internet.

Porém essa facilidade de participação também faz com que muitas empresas participem do processo, sem estarem devidamente preparadas, o que faz com que cometam certas irregularidades, as quais o próprio legislador já previu, embora de maneira genérica, ao publicar a Lei do Pregão (BRASIL, 2002).

É dever do gestor público agir de forma preventiva, educativa e repressiva, atuando processos administrativos para apurar e sancionar essas irregularidades, pois elas causam atrasos no processo licitatório.

Embora não haja um documento que regulamente a condução desses Processos Administrativos Sancionadores (PAS), foi publicado pelo governo federal (BRASIL, 2015a) um caderno com diretrizes gerais, não só orientando como esses processos devem ser realizados, como também demonstrando a cobrança do TCU para que isso seja feito.

Essa exigência do TCU e a publicação do caderno pode ter provocado o aumento não só o número de PAS decorrentes de irregularidades cometidas durante o Pregão, como também proporcionou o embasamento para aberturas de PAS para outras irregularidades até então não autuadas, pelo menos na instituição de análise.

Buscando comprovar essa hipótese foi realizada esta pesquisa. O objetivo é apresentar as sanções aplicadas pelo Câmpus Ponta Grossa da UTFPR em licitações e contratos nos últimos dois anos (2016 e 2017), permitindo uma comparação e análise entre os períodos.

Os métodos utilizados foram a observação participante e a pesquisa em fontes documentais, cujos resultados foram transformados em porcentagem para comparação de um ano para o outro.

O artigo foi dividido em introdução, a qual termina neste parágrafo, e segue com uma revisão teórica dos fundamentos do processo administrativo, explicação do processo administrativo sancionador e das sanções aplicáveis, além de um leve embasamento do processo de compras públicas. Segue com a apresentação dos métodos utilizados para

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

coleta e análise dos dados e, por fim, a apresentação dos resultados e conclusões.

## **2 Fundamentos do Processo Administrativo**

O processo administrativo não possui sistematização uniforme (como existe para o processo judicial). Existem muitas regras e princípios que se aplicam, porém, espalhados por diversos diplomas legais ou atos internos a instituições, como decretos, regulamentos, etc. (CARVALHO, FILHO, 2017, p. 544). Ainda assim, há a Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999) que estabelece as regras gerais para o processo administrativo no âmbito federal. Ela demonstra que o Estado não busca pura e simplesmente aplicar sanção, mas apurar a irregularidade com justiça e impedir que ela volte a ocorrer.

Carvalho Filho (2017, p. 544-545) divide os processos administrativos em litigiosos e não litigiosos. Os não litigiosos, como o próprio nome já diz, não apresenta conflito entre o Estado e um particular. Já os litigiosos se aproximam do processo judicial, já que há conflito de interesses. Nestes, há uma maior rigidez, pois é necessário guardar observância a certos princípios, como o do contraditório e da ampla defesa, isto é, que sejam dadas todas as oportunidades para se ouvir o outro lado, e também seja possibilitado a apresentação das provas que desejar.

O processo administrativo sempre tem um objeto (mera tramitação, controle, punitivo, contratual, revisional, etc.), e quando o objeto é punitivo, ele visa apurar irregularidades, as quais, se comprovadas, resultarão em sanções. O processo administrativo punitivo também recebe a nomenclatura de processo administrativo sancionador (BRASIL, 2015a, p. 6), a qual foi adotada neste artigo.

### **2.1 Processo Administrativo Sancionador**

O processo administrativo é a maneira pela qual o Estado se prepara para uma decisão final, no caso do PAS, na aplicação ou não de uma sanção. É dever dos gestores públicos instaurar processo administrativo sempre que uma irregularidade é conhecida (BRASIL, 2015a, p. 14):

é proibido ao gestor abster-se de aplicar as medidas previstas em Lei e no contrato, devendo sopesar a gravidade dos fatos e as justificativas da contratada quanto à não execução ou execução irregular, para decidir quanto à proporcionalidade das penas exigidas nos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666, de 1993, as quais devem estar previstas no instrumento convocatório, observado o devido processo legal.

No caso de licitações e contratos com o ente público, as empresas podem cometer falhas, e essas ensejam a abertura de um PAS.

Há uma publicação do governo federal (BRASIL, 2015a) que objetiva traçar diretrizes gerais a respeito do processo administrativo sancionador utilizado para apurar eventuais infrações cometidas por licitantes e contratados, durante a fase licitatória ou na execução contratual. Esse documento não normatiza e não cria um procedimento padrão, apenas passa algumas diretrizes básicas como tentativa de uniformização, já que devido as diferentes estruturas dos diversos órgãos do governo, não seria possível um modelo único. O objetivo é acautelar os gestores para que não incorram em medidas arbitrárias e/ou ilegais, os quais trariam vícios que invalidariam todo o processo.

A finalidade da aplicação de sanção possui “caráter preventivo, educativo e repressivo”, além de reparar os danos causados pelos responsáveis e afastar um contexto de abuso de direito das empresas em desfavor da Administração, portanto, em última análise, objetiva “a proteção ao erário e ao interesse público” (BRASIL, 2015a, p. 11).

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

Os pressupostos para aplicação de sanções decorrentes de irregularidades cometidas durante a licitação ou na execução do contrato constam nas Leis nº 8.666 e 10.520 e no Decreto nº 5.450 (BRASIL, 1993; 2002; 2005). A Lei de Licitações e Contratos – nome pelo qual é conhecida a Lei nº 8.666 – também prevê o direito a Defesa Prévia (art. 87), portanto, antes da aplicação de qualquer sanção deve ser dado um prazo para que a empresa apresente sua defesa.

Não é necessário que o comportamento que se quer reprovar esteja minuciosa e objetivamente previsto em norma (tipificado), já que é praticamente impossível prever legalmente todas as situações passíveis de sanções, porém é indicado haver parâmetros delimitadores e delineadores dos comportamentos e sanções correspondentes, graduadas conforme a reprovabilidade da conduta (BRASIL, 2015a, p. 17-18).

O caderno de logística (BRASIL, 2015a, p. 19) deixa claro que “A rescisão (contratual) é uma consequência de ruptura dos efeitos decorrentes da relação contratual entre a administração pública e a contratada, que se tornou insustentável diante de uma situação específica”, portanto não é considerada uma sanção administrativa. Outra questão importante é que é possível aplicar sanções mesmo após a extinção do contrato, respeitado o prazo prescricional de cinco anos

cujo marco inicial considera-se aquele em que é cometida a infração, exceto se, pela natureza do fato, este não puder ser imediatamente conhecido, caso em que o prazo prescricional deverá ter início a partir da ciência do fato pela autoridade administrativa (BRASIL, 2015a, p. 22).

Por fim, o último item ressaltado pelo caderno de sanções (BRASIL, 2015a) é a aplicabilidade das sanções previstas na Lei nº 8.666/1993 e a da Lei nº 10.520/2002, sendo o tema mais divergente, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência. A Lei nº 8.666 possui quatro sanções: advertência, multa, suspensão e inidoneidade. Já a Lei nº 10.520 é conhecida como Lei do Pregão, e possui uma única sanção, chamada de impedimento, a qual pode ser aplicada sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato.

O grande debate é se podem ser aplicadas sanções da Lei nº 8.666 em licitações da modalidade Pregão, visto esta modalidade possuir lei própria. O caderno de logística explica os dois entendimentos, porém sugere que

a melhor solução seria o método do diálogo das fontes, o qual traz como fundamento o exame da finalidade da norma à luz dos princípios da continuidade do serviço público, da razoabilidade e da proporcionalidade. Desse modo, para haver compatibilidade da legislação com a Constituição Federal, a tese em questão preconiza que as leis devem ser aplicadas simultaneamente (BRASIL, 2015a, p. 25).

Esse entendimento significa, por exemplo, que é possível aplicar a sanção de advertência (citada somente na Lei nº 8.666/1993) nos processos decorrentes de Pregão (modalidade que possui Lei própria – nº 10.520/2002).

No próximo tópico serão explicitadas às sanções que podem ser aplicadas.

## **2.2 Sanções do PAS**

Existem cinco tipos de sanções, quatro previstas pela Lei nº 8.666/1993 e uma (alínea ‘e’ abaixo) pela Lei nº 10.520/2002. Discorrendo sobre cada uma delas, conforme o caderno de logística (BRASIL, 2015a):

a) A sanção de advertência é a mais leve, não traz restrições e possui um caráter educativo. É preciso atentar ao notificar a empresa para não se utilizar termos como

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

‘advertir’ ou ‘advertência’ e sim ‘notificar’ ou ‘notificação’, desta forma não há perigo de se entender que foi aplicada a sanção de advertência, já que isso impediria a aplicação de outras sanções, exceto a multa;

b) A multa possui natureza pecuniária e é a única que pode ser acumulada com outra sanção. Ela pode ser resultante de mora, isto é, atraso na entrega ou prestação do serviço, conforme art. 86 da Lei nº 8.666 ou devido à inexecução, com caráter indenizatório, conforme art. 87 da mesma lei. Ela somente pode ser aplicada se estiver prevista em edital ou no contrato, e a doutrina exige também que esteja em forma de percentual, com limites mínimos e máximos;

c) Suspensão com a Administração por até dois anos. Existe uma dúvida se ela suspende apenas o órgão que aplicou a sanção (entendimento do TCU) ou a todos os entes federados (entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ). O caderno recomenda a adoção do posicionamento do TCU, porém sem prejuízo a consultas ao assessoramento jurídico do órgão, bem como de verificar se houve alguma alteração nos posicionamentos do TCU e STJ;

d) Declaração de inidoneidade. É a sanção mais grave, pois impede a participação da empresa nas licitações e nos contratos de todas as instituições da administração pública direta e indireta de todos os entes federados. Costuma-se exigir dolo, isto é, comprovação de que houve vontade ou intenção da empresa em realizar o ato que prejudicou a instituição;

e) Impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e descredenciamento do SICAF por até cinco anos. Devido à gravidade, é necessário atentar aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Somente pode ser aplicada em processos e contratos decorrentes de Pregão. Seus efeitos são semelhantes aos da suspensão, porém aqui existe uma Instrução Normativa (BRASIL, 2010) que define a abrangência da sanção para o âmbito do ente federativo que aplicou a sanção, isto é, no caso de uma instituição federal ter aplicado a sanção, o fornecedor ficará impedido de licitar e contratar com todos os órgãos federais.

As sanções de advertência e multa não precisam ser publicadas em Diário Oficial da União (DOU), bastando seu registro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), já as demais sanções exigem a publicação em DOU para que tenham eficácia.

Seguindo serão vistos alguns conceitos e procedimentos utilizados nas compras públicas.

### **2.3 Compras Públicas**

As compras públicas são realizadas por meio de licitação (BRASIL, 1993), a qual é definida por Carvalho Filho (2017, p. 181) “como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados (...)”.

Vinculado é tudo aquilo que deve ser feito por obrigação, isto é, que não se pode escolher. A administração pública possui dois tipos de atos: vinculados e discricionários. Enquanto os atos discricionários possuem certa liberdade de escolha, embora pautado pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade; os atos vinculados não, e não só sua forma de realização é obrigatória, como também o é a obrigação de se fazer, isto é, não se pode abdicar de fazer.

A licitação pode ser realizada através de diferentes modalidades, porém a mais utilizada é o Pregão, pois se tornou obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, sendo preferível sua forma eletrônica, também chamada de Pregão Eletrônico (BRASIL, 2005).



Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

Esta modalidade tem normativa própria e uma sanção exclusiva a ela (o impedimento). Já as demais modalidades, bem como casos de Dispensa e Inexigibilidade de licitação, podem utilizar apenas as sanções descritas na Lei nº 8.666 (advertência, multa, suspensão, inidoneidade).

O Pregão deixou o procedimento licitatório mais rápido ao inverter as fases de habilitação e lances. Somente aquele que obtiver o menor preço na fase de lances passa para a fase de habilitação (comprovação de documentos). É claro que há a possibilidade de a empresa que teve o menor lance não ter a habilitação em dia, o que ocasionaria sua desclassificação e a chamada da empresa que ficou em segundo lugar, e assim por diante. Como esse processo de desclassificação e chamada da próxima colocada gera retrabalho, o próprio legislador previu uma cláusula que minimizasse essas ocorrências – art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

O TCU cobrou a abertura desses processos através do Acórdão nº 754, o qual foi citado, inclusive, no caderno federal (BRASIL, 2015a), dizendo que os servidores que não atuarem os processos estarão sujeitos a sanções.

Essa clara orientação do TCU e a publicação do caderno de sanções serviram como um alerta às instituições que não abriam PAS para as irregularidades cometidas, principalmente durante o procedimento licitatório.

O próximo tópico é dedicado a apresentar os métodos utilizados nesta pesquisa.

### **3 Metodologia**

Esta pesquisa classifica-se como descritiva, pois este tipo, para Selltiz et al. (1967) citados por Gil (2008), tem o objetivo de descrever características ou relações entre as variáveis e, nesta investigação é destacada a relação entre as informações das licitações e dos contratos realizados pelo Câmpus Ponta Grossa nos últimos dois anos.

O critério para escolha do período considerou o fato histórico de importante manifestação de preocupação do TCU em 2015 (BRASIL, 2015b), mesmo ano em que foi publicado o caderno de sanções (BRASIL, 2015a) que traçou diretrizes para o rito processual. Além disso, foi a partir desse ano que ficou a cargo do primeiro autor desta pesquisa conduzir e autuar os PAS do câmpus, fato que caracteriza esta pesquisa como participante através do uso da observação participante que, para Gil (2008, p. 103) “consiste na participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada”. Mais precisamente, a observação participante é natural, já que o observador “pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga”. As vantagens dessa técnica é a facilidade de acesso a dados habituais e até de domínio privado, além de possibilitar o esclarecimento dos dados obtidos. E a desvantagem é que o pesquisador tende a assumir uma posição no grupo social, implicando em restrição da amplitude da experiência (GIL, 2008).

A forma de coleta de dados foi documental, com utilização de dados primários, ou seja, que não haviam recebido qualquer tratamento, e dados secundários, gerados a partir de alguma forma de análise de terceiros – como relatórios e planilhas de controle. As vantagens dessa forma: possibilita conhecer o passado, já que não depende da percepção do sujeito a esse respeito; possibilita investigar processos de mudança social e cultural; obtenção de dados com menor custo; favorece a obtenção de dados sem constrangimento dos respondentes (GIL, 2008).

A abordagem predominante foi quantitativa, utilizando-se de caracterização para facilitar o resumo dos dados, com uso de porcentagens para demonstração dos resultados e relações entre as variáveis e os períodos de coleta (GIL, 2008).

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

A coleta de dados foi realizada no mês de março de 2018, através da análise de diversos documentos, desde documentos únicos (como notificações enviadas), até vistas do processo completo para esclarecimento de dúvidas. A maior parte dos dados foi obtida com a análise de uma planilha de controle, a qual constava informações básicas do andamento de cada processo, como datas do acontecimento de cada fato, decisões aplicadas e alterações dessas decisões.

Os resultados foram agrupados em uma planilha e trabalhados de forma a evidenciarem as diferenças entre um período e outro, da coleta. Eles são apresentados na seção seguinte.

#### **4 Apresentação e análise dos resultados.**

O Câmpus Ponta Grossa foi inaugurado em 1993, ainda como Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET. Em 2005 ocorreu a transformação do CEFET em UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O câmpus oferece, atualmente, quatro cursos de Tecnologia e cinco cursos de Bacharelado, além de diversos cursos de Especialização, Mestrado e Doutorado.

As licitações são realizadas pelo próprio câmpus, e o edital – documento que apresenta as regras para o procedimento licitatório, bem como a cláusula de sanções – é padronizado em todos os câmpus para aquisições de bens comuns, sendo que, mesmo nas licitações em que não há um edital padronizado, a cláusula de sanções não possui grandes alterações.

Segundo a experiência de um dos pesquisadores deste trabalho, antes de 2015 apenas eram autuados processos de sanção resultantes da inexecução de contratos de obras, quando envolviam grandes somas de dinheiro público. Isso resultava em menos de um PAS por ano. Esses poucos processos eram conduzidos pela Diretoria de Planejamento, superior hierárquico imediato do setor de licitações.

Não havia responsável pela condução dos PAS até 2015, bem como não havia e ainda não há um procedimento padrão oficial da instituição para tal tema. Foi somente a partir de 2015 que as irregularidades cometidas durante a licitação e também as inexecuções de bens e serviços comuns tiveram abertura de PAS para apuração. Isso motivado pela publicação das diretrizes para autuação de PAS (BRASIL, 2015a) e o envio do Acórdão do TCU (BRASIL, 2015b) pela auditoria da UTFPR.

O objetivo deste artigo é apresentar um relatório sobre as sanções aplicadas decorrentes de licitações e contratos nos últimos dois anos (2016 e 2017) no câmpus Ponta Grossa da UTFPR, permitindo a comparação e análise dos dois períodos.

Os processos foram divididos em duas categorias: i) 2015/2016 – PAS abertos e encerrados entre o segundo semestre de 2015 e o primeiro semestre de 2016; e, ii) 2016/2017 – PAS iniciados e concluídos no mesmo período do ano seguinte. Essa divisão visa facilitar a apresentação dos dados, já que a maioria dos PAS foram conduzidos de um ano para o outro (isso acontece pela ênfase de procedimentos licitatórios ocorridos no segundo semestre, fato comum à instituição).

A Tabela 1 apresenta os motivos que ensejaram a abertura do PAS, expressos na primeira coluna, e a quantidade de ocorrências, expresso nas colunas seguintes. As porcentagens são relativas ao total de processos do ano, e a diferença é o resultante da operação de mesmo nome entre as duas porcentagens, buscando demonstrar se houve alteração significativa de um ano para o outro:

<b>Motivos determinantes</b>	<b>i) 2015/2016</b>		<b>ii) 2016/2017</b>		<b>Diferença (%)</b>
	<b>Qtde</b>	<b>%</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>	

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

Irregularidades cometidas durante a licitação	32	71%	41	66%	-5%
Não entrega dos produtos (aquisição)	11	24%	19	31%	6%
Não entrega dos produtos (ata)	2	4%	1	2%	-3%
Não cumprimento de cláusula acessória contratual	0	0%	1	2%	-
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>100%</b>	<b>62</b>	<b>100%</b>	<b>38%</b>

Tabela 1 – Motivos que ensejaram a abertura do PAS

Foram 45 autuações no primeiro período (i) e 62 no seguinte (ii), um aumento considerável de 38%, porém os motivos que ensejaram a abertura continuaram proporcionais, com diferenças variando apenas de -3% a 6%. Com 71% primeiro e depois 66%, o maior motivo de abertura de PAS são as irregularidades cometidas durante a licitação. Em seguida apresenta-se inexecução contratual, isto é, não entrega dos produtos ou não realização dos serviços que deveriam ter entrega/execução praticamente imediata (praticamente porque os editais costumam prever o prazo de 15 dias para entrega e 45 dias para serviço), com respectivamente 24% e 31%.

Com uma pequena porcentagem aparece a inexecução contratual de ata de registro de preços – a qual é uma espécie de contrato que prevê entregas parceladas dos produtos/serviços licitados pelo período de um ano – e por fim, com apenas uma ocorrência no período 2016/2017: não cumprimento de cláusula acessória contratual.

A Tabela 2 apresenta o número de Defesas Prévias (DPs) e Recursos analisados, tanto em números absolutos, quanto em porcentagem com relação ao total de PAS autuados. Nela é possível perceber um aumento de 35% na apresentação de DPs, o que demonstra que os fornecedores apresentaram mais justificativas no ano seguinte. Uma possível explicação para o número reduzido de DPs no primeiro ano é que as notificações foram enviadas em meados do mês de dezembro, portanto muitos fornecedores poderiam estar em período de férias coletivas.

	i) 2015/2016		ii) 2016/2017		Diferença (%)
	Qtde	%	Qtde	%	
Defesas prévias recebidas	12	27%	38	61%	35%
Recursos recebidos	4	9%	12	19%	10%
Publicações em Diário Oficial da União	15	33%	35	56%	23%
Estimativa de gastos com publicação (R\$)	2250,00	50,00	6300,00	101,61	103%
Início dos processos (média)	nov/15	-	out/16	-	-
Encerramento dos processos (média)	mai/16	-	abr/17	-	-
Duração média dos processos (dias)	182	-	182	-	0%

Tabela 2 – Defesas e recursos recebidos e analisados

O número de Recursos costuma ser menor porque as empresas já apresentaram suas justificativas na DP, tornando difícil de trazer inovações fáticas no segundo momento. A quantidade de publicações em DOU – e conseqüentemente dos gastos com elas – foi maior devido ao número maior de sanções que exigiam publicação (impedimento e suspensão), conforme apresentado pela Tabela 3 (de 6 para 26). A estimativa é de que foi gasto uma média de R\$ 50,00 por processo em publicação do DOU no período 2015/2016, enquanto



Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

que no ano seguinte, esse valor médio dobrou (aumento de 103%).

E a última informação apresentada na Tabela 2 é com relação à média de início e encerramento dos processos, sendo que em 2016/2017 os processos foram iniciados, em média, um mês antes que no ano anterior, porém a duração, também média, foi semelhante, em torno de 6 meses.

A Tabela 3 apresenta as informações principais para o atingimento do objetivo deste artigo, os resultados dos PAS de cada período, inclusive daqueles que foram arquivados, isto é, que não resultaram em sanção.

	i) 2015/2016		ii) 2016/2017		Diferença (%)
	Qtde	%	Qtde	%	
Arquivamento (não houve sanção)	9	20%	17	25%	5%
Advertência	30	67%	19	28%	-38%
Multa	9	20%	22	33%	13%
Impedimento de licitar (Lei nº 10.520)	6	13%	22	33%	20%
Suspensão em licitação (Lei nº 9.666)	0	0%	4	6%	-
Declaração de Inidoneidade	0	0%	0	0%	-
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>100%</b>	<b>67</b>	<b>100%</b>	<b>49%</b>

Tabela 3 – Sanções aplicadas

As informações apresentadas na tabela são aquelas consideradas definitivas, pelo menos em âmbito administrativo (já que toda decisão administrativa ainda pode ser revista pelo judiciário), em outras palavras, sanções que foram revogadas ou alteradas não foram contabilizadas, apenas o resultado final do processo.

É possível verificar que 20% dos PAS no primeiro período e 25% no segundo período foram arquivados, portanto 80% em 2015/2016 e 75% em 2016/2017 dos processos resultaram em sanções.

No primeiro ano, as sanções aplicadas foram mais leves, já que 67% foram advertências e apenas 13% impedimento. Já no ano seguinte, 28% tiveram a sanção mais leve aplicada, enquanto que houve 33% de aplicação de impedimento, além de 6% de suspensão. Uma queda de 38% na aplicação da sanção de advertência e um aumento de 20% de impedimentos. A multa também passou a ser 13% mais utilizada. Lembrando que essas porcentagens são em relação ao número total de PAS abertos, por isso que a diferença entre os números absolutos é maior que as porcentagens.

Somente em 2016/2017 houve aplicação da sanção de suspensão, a qual advém da Lei nº 8.666. A diferença nos efeitos das duas sanções foram explicadas no referencial teórico, porém cabe lembrar que o impedimento é aplicado somente quando a modalidade licitatória utilizada foi o Pregão, enquanto que nas demais modalidades e também nos casos de Dispensas e Inexigibilidades, usa-se a Lei nº 8.666, portanto, suspensão.

Observou-se, na coleta de dados, que é seguido o entendimento do caderno de logística sobre a aplicabilidade das sanções (BRASIL, 2015a), na recomendação de se aplicar simultaneamente as Leis nº 8.666 e 10.520, já que houveram muitos casos de aplicação da sanção de advertência em PAS decorrentes de Pregão.

Não houve aplicação da sanção de inidoneidade, o que é bastante normal, visto ser a

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

penalidade mais grave de todas, dependente de dolo, e impede o fornecedor de participar de qualquer licitação com o governo de qualquer esfera, por isso sua aplicação é restrita aos Ministros do governo federal, por exemplo, no caso da UTFPR, cabe ao Ministro da Educação.

Na última tabela desta pesquisa (Tabela 4) é apresentado um detalhamento das sanções aplicadas.

	i) 2015/2016		ii) 2016/2017		Diferença (%)
	Qtde	%	Qtde	%	
Impedimento 1 mês	1	17%	15	68%	52%
Impedimento 2 ou 3 meses	2	33%	0	0%	-33%
Impedimento 6 meses	0	0%	1	5%	5%
Impedimento 1 ano	2	33%	0	0%	-33%
Impedimento 15 meses ou 2 anos	1	17%	6	27%	11%
Impedimento de 2 a 5 anos	0	0%	0	0%	0%
Suspensão 2 meses	0	0%	1	25%	25%
Suspensão 1 ano	0	0%	1	25%	25%
Suspensão 2 anos	0	0%	2	50%	50%
Rescisão (ata)	1	2%	1	2%	0%
Valor total em multas (R\$)	5473,21	121,63	19047,67	307,22	153%
Valor das multas pagas (R\$)	2334,03	43%	5498,39	29%	-14%
Valor inscrito em dívida ativa (R\$)	2713,50	50%	12284,24	64%	15%

Tabela 4 – Detalhamento das sanções aplicadas

Resumindo um pouco os detalhes, no período 2015/2016 foram aplicados três impedimentos de 1 a 3 meses, e outros três impedimentos com duração de 1 a 2 anos. Já no ano seguinte, 68% dos impedimentos foram de 1 mês, 5% de 6 meses e 27% de 15 meses a 2 anos. É possível perceber que, embora tenha havido um aumento considerável na aplicação da sanção de impedimento (52%), esta foi aplicada de maneira leve (apenas um mês). Não houve nenhuma aplicação de impedimento superior a 2 anos, em nenhum dos dois períodos.

Não houve suspensão em 2015/2016, e houve quatro casos em 2016/2017, com duração variável: 2 meses, 1 ano, e dois casos de 2 anos.

Em cada período houve uma rescisão de ata. A rescisão não é uma espécie de sanção, porém geralmente é acompanhada por uma, já que para chegar ao ponto de ser necessário romper o contrato a situação deve estar bastante fragilizada.

As últimas informações referem-se ao valor total aplicado em multas, o qual subiu de R\$ 5.473,21 em 2015/2016 para R\$ 19.047,67 para 2016/2017. Aumento natural já que houve não só um aumento na utilização da sanção de multa, mas também um aumento no número de PAS. Com relação ao valor médio das multas em relação ao total de processos, também subiu de R\$ 121,63 para R\$ 307,22, o que demonstra novamente o incremento na utilização dessa modalidade de sanção.

O valor das multas que foram pagas subiu de R\$ 2.334,03 para R\$ 5.498,39, porém em relação ao total das multas aplicadas, houve queda de 43% para 29%. Fato que explica a

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

última informação da tabela, valor inscrito em dívida ativa: de R\$ 2.713,50 para R\$ 12.284,24, isto é, de 50% para 64% do total de multas aplicadas.

Ao se realizar a soma dos valores das multas pagas com o valor inscrito em dívida ativa chega-se as porcentagens de 93% em 2015/2016 e 93% em 2016/2017, isso significa que 7% das multas aplicadas, em ambos os períodos, não foram pagas e nem inscritas em dívida ativa. Para explicar isso é necessário citar a Portaria nº 75 do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2012), o qual fixa o limite mínimo de R\$ 1.000,00 para inscrição em dívida ativa da União. Portanto, esses 7% são multas de valor inferior a mil reais que não foram pagas.

Em uma análise geral, um em cada cinco processos não resultou em sanção. E houve queda na aplicação da sanção de advertência e aumento na aplicação do impedimento, portanto as sanções aplicadas podem ser consideradas mais graves no segundo período, visto não ter havido mudança significativa no motivo. Ainda assim, ao se completar a análise com o detalhamento das sanções de impedimento, percebe-se que na maioria dos casos (68%) a duração da sanção foi de um mês, o que é bastante curto, já que é possível chegar até sessenta meses.

Também houve um aumento na utilização da sanção de multa, embora tenha diminuído o valor proporcional de multas pagas (43% para 29%), o que fez com que mais multas tenham sido enviadas para inscrição em dívida ativa (50% para 64%).

A sanção de suspensão foi pouca utilizada, provavelmente devido à pouca quantidade de processos que não sejam da modalidade Pregão. Também não houve nenhuma aplicação de inidoneidade, sanção mais grave existente para licitações e contratos.

Os resultados contribuem para a necessidade de uma revisão dos editais, ao menos da cláusula de sanções, para que diminua a ocorrência de irregularidades, ao mesmo tempo em que vincula a penalidade aplicada, reduzindo a discricionaridade.

## **5 Conclusão e recomendações**

Foi apresentado um quadro geral sobre as sanções aplicadas pela instituição em licitações e contratos nos últimos dois anos, período em que os PAS se tornaram frequentes. O estudo foi além, apresentando o detalhamento das sanções, atingindo os objetivos propostos.

Os resultados apontam o aumento do número de PAS, juntamente com o agravamento das sanções aplicadas, ao mesmo tempo em que houve uma participação maior das empresas nos processos. Essa participação é uma garantia de que o princípio do contraditório e ampla defesa está sendo observado, atestando a legalidade dos processos.

Pode-se perceber que são dois os motivos principais para abertura dos PAS, tendo como maior destaque as irregularidades cometidas durante a licitação, responsável por cerca de dois terços dos processos. Já o segundo principal motivo – não entrega de produtos/serviços – é responsável pelo outro terço dos motivos, ficando algumas poucas ocorrências para motivos diferentes (2% a 4%).

Essa quantidade de processos abertos justifica a alteração do edital padrão utilizado, para que haja um detalhamento maior na cláusula de sanções. Esse detalhamento pode ser na tipificação das irregularidades, isto é, detalhar as condutas irregulares mais praticadas com o objetivo de reduzir suas ocorrências junto a fornecedores. Essa tipificação pode ser atrelada a uma dosimetria das sanções, de modo a embasar aplicações de sanções proporcionais e razoáveis a cada caso, diminuindo a discricionaridade.

Como sugestões de trabalhos futuros: detalhar as irregularidades cometidas durante a licitação, de modo que seja possível minimizar suas ocorrências; analisar os editais

---

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

utilizados e sugerir alterações, buscando formas de fortalecer a cláusula de sanções, não só para diminuir as ocorrências de irregularidades, mas também reduzir a discricionariedade na escolha das sanções; pesquisar sobre os motivos dos PAS que não resultaram em sanção, se sua abertura poderia ter sido evitada; sugerir uma dosimetria ou critérios atenuantes e agravantes; relacionar a quantidade de processos licitatórios com a quantidade de PAS.

Ainda como sugestões: ampliar a pesquisa para todos os câmpus da instituição, possibilitando uma análise da discricionariedade adotada em cada uma; comparar com outras instituições; levantar principais dificuldades enfrentadas; propor um manual para a instituição e; verificar se outros campus e/ou instituições têm aberto PAS e desde quando.

## Referências

BRASIL, Advocacia Geral da União. **Orientação Normativa nº 48**, de 25 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/1256046>>. Acesso em: mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 01 jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 01 fev. 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 jul. 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 75**, de 22 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2012/portaria75>>. Acesso em: mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Caderno de Logística – **Sanções Administrativas**: Diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico. Brasília, set. 2015a.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 02**, de 11 de outubro de 2010. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/legislacao-por-tema?layout=edit&id=406>>. Acesso em: mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão de Relação nº 754/2015 - Plenário**. Relator: ARRAES, Ana. Data da Sessão: 08 abr. 2015b.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e Técnica de Pesquisa Social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1972.

---